

**LES STRATÉGIES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

Administration et Aménagement du territoire

Collection dirigée par Jean-Claude Némery

Administrer, aménager le territoire constitue une des missions fondamentales des Etats modernes. Gérer les espaces de quotidienneté et de proximité dans le cadre de la décentralisation et de la démocratie locale, assurer le contrôle administratif et financier de l'action publique, anticiper l'avenir pour assurer un meilleur développement grâce à la prospective sont les objectifs essentiels des pouvoirs publics.

Cette collection *Administration et Aménagement du territoire* doit répondre aux besoins de réflexions scientifiques et de débats sur cet ensemble de sujets.

Déjà parus

Christian LEMAIGNAN, *Pensées pour le futur de nos territoires. De la société de la connaissance à une nouvelle civilisation dans nos territoires*, 2010.

Anne-Paule BEIS et Cyrille PLANSON, *Spectacle vivant jeune public. Réseaux et coopération internationale*, 2009.

Valérie-Anne JANSSENS-PEYREGA, *L'influence du droit communautaire sur la pratique des aides locales aux entreprises*, 2008.

Sylvie DIART-BOUCHER, *La réglementation vitivinicole champenoise : Une superposition de règles communautaires, nationales et locales*, 2007.

P. BOOTH, M. BREUILLARD, C. FRASER, D. PARIS (Sous la dir.), *Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne*, 2007.

Laurent DERBOULLES, *Fonction publique d'État et fonction publique territoriale : comparabilité et recrutements*, 2004.

Fabrice THURIOT, *L'offre artistique et patrimoniale en région*, 2004.

Oladé Okunlola Moïse LALEYE, *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*, 2003.

César NOIZET, *La coopération décentralisée et le développement local. Les instruments juridiques de coopération*, 2003.

Attila BADÓ, *La justice hongroise dans le cadre de l'intégration européenne*, 2002.

Modeste CHOUAÏBOU MFENJOU, *L'Afrique à l'épreuve du développement durable*, 2002.

Christian LEMAIGNAN, *Perspectives territoriales pour 2020*, 2002.

Jebril Ould Mahmoud

**LES STRATÉGIES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**
De l'échec des politiques néolibérales
aux alternatives potentielles

L'Harmattan

© L'Harmattan, 2010
5-7, rue de l'École-Polytechnique, 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>
diffusion.harmattan@wanadoo.fr
harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-296-12268-0
EAN : 9782296122680

PRINCIPALES ABREVIATIONS

- ACP** : Afrique Caraïbes Pacifique
AID : Agence Internationale de Développement
AMGI : Agence Multilatérale de Garantie des Investissements
APD : Aide Publique au Développement
APE : Accord de Partenariat Economique
BERD : Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement
BIE : Bureau Indépendant d'Evaluation
BIRD : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BM : Banque mondiale
CAD : Comité d'Aide au Développement
CEA : Communauté Economique Africaine
CEDEAO : Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIISE : Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats
CNUCED : Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement
CSLP : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CSRP : Cadre Stratégique de Réduction de Pauvreté
DSA : Dimension Sociale de l'Ajustement
FAO : Food and Agriculture Organization
FEM : Fonds pour l'Environnement Mondial
FFI : Facilité de Financement International
FIDA : Fonds International de Développement Agricole
IADM : Initiative pour l'Annulation de la Dette Multilatérale
IDA : Association pour le Développement International
IFI : Institutions Financières Internationales
JITAP : Joint Integrated Technical Assistance Programme
MAEP : Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
MIC : Mécanisme d'Intégration Commerciale
NIP : Note d'Information au Public
OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement
OIT : Organisation Internationale du Travail
OMS : Organisation Mondiale de la Santé
ONUUDI : Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
ONG : Organisation Non Gouvernementale

ORD : Organe de Règlement des Différends

PAS : Programmes d'Ajustement Structurel

PCA : Président du Conseil d'Administration

PED : Pays En voie de Développement

SMDD : Sommet Mondial pour le Développement Durable

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

PREMIERE PARTIE :

LES STRATEGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DANS LES PAYS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE DEPUIS 1980 : DE L'INEFFICACITE A LA FAILLITE

CHAPITRE I : LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL : UN FIASCO ECONOMIQUE ET POLITIQUE AUX IMPACTS NEGATIFS SUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

*Section I : Les prémices d'un échec, la primauté des impératifs de
l'économie de marché sur la lutte contre la pauvreté*

Section II : Le délitement de l'Etat africain

CHAPITRE II : L'UTOPIE DES NOUVELLES STRATEGIES AU SERVICE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

*Section I : L'initiative PPTE : la liaison entre réduction de la dette et
lutte contre la pauvreté*

*Section II : Les nouvelles générations de programme stratégique de
lutte contre la pauvreté : les CSLP et les OMD*

DEUXIEME PARTIE :

LES ALTERNATIVES POTENTIELLES DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE : LA NECESSAIRE ARTICULA- TION ENTRE LES NIVEAUX D'ACTION

CHAPITRE I : LA REFORME DU DISPOSITIF INTERNATIONAL AU SERVICE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Section I : La réforme du dispositif institutionnel

Section II : La refonte des instruments du commerce international

CHAPITRE II : VERS DE NOUVELLES STRATEGIES DE LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

*Section I : Le développement durable : vers une nouvelle conception
du développement ?*

*Section II : Le principe de la solidarité internationale au service de la
lutte contre la pauvreté*

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

La fin de la seconde guerre mondiale marque l'avènement d'un nouvel ordre économique mondial avec la création des institutions de Bretton Woods, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale (BM), et d'une nouvelle donne géopolitique avec la guerre froide. De nombreux pays en développement accèdent à l'indépendance dans les années 1950 et 1960¹. Parmi eux, les pays du Tiers monde tentent de construire leur propre modèle de développement en s'affranchissant de la tutelle, exercée à la fois par les ex-puissances coloniales et par les deux blocs issus de la guerre froide. Ils se réunissent pour la première fois en 1955 à Bandung (Indonésie) lors d'une Conférence qui marque l'émergence du Tiers monde² sur la scène internationale et annonce le mouvement des « non-alignés ». Cette Conférence consacre la modernisation politique et économique du mouvement des non-alignés qui a cherché à ériger le Tiers monde en force politique incontournable dans les relations économiques internationales³.

Ce nouvel ensemble s'est imposé comme un véritable interlocuteur des grandes puissances sur la scène internationale, et favorisa la création d'organismes internationaux comme la Commission des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) qui s'intéresse aux problèmes de stabilisation des prix des produits de base. De même, les non-alignés seront à l'origine, dans les années 70, de la montée de la revendication d'un nouvel ordre international.

Ainsi, la théorie du développement se propagea dans les années 60 et sera essentiellement dominée par les théories de la dépendance. En effet, dans un climat d'agitation politique, accentuée par la révolution cubaine et les mouvements de guérillas, le développement de la théorie de la dépendance en Amérique latine sera à l'origine de la popularisation de la fameuse thèse de

¹ Berr Eric et Combarrous François, *L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement*, Document du travail, Centre d'économie du développement, Bordeaux, 2002, p.1

² L'expression « Tiers monde » apparaît pour la première fois sous la plume d'Alfred Sauvy en 1952 dans l'hebdomadaire français l'Observateur. Pour lui, « ce Tiers monde ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers Etat, veut lui aussi, être quelque chose », in *l'Observateur*, 14 août 1952, n° 118, p.14.

³ Ben Hammouda Hakim, *L'économie politique du post-ajustement*, Karthala, Paris, 1999, p.73

l'augmentation du sous-développement d'A.G. Frank. Cette théorie préconisa des stratégies de rupture avec le capitalisme et la conception d'un développement autonome et autocentré.

La théorie de la dépendance a exercé, durant les années 60 et le début des années 70, une large influence sur les réflexions au sujet du développement, et a été d'un apport considérable pour l'étude des mécanismes de dépendance entre les pays-foyers et les pays-satellites. Or, très rapidement et en dépit de sa diversité, cette théorie a été assimilée au seul courant du développement et du sous-développement, et aux thèses de la stagnation des économies périphériques.

Ainsi, la reprise de la croissance et les performances des économies sous-développées au début des années 70 se sont traduites par une remise en cause de ce cadre théorique. En effet, le dynamisme de l'accumulation dans le Tiers monde, et en particulier dans les pays du Sud-Est asiatique, a suscité un large mouvement de réflexion au sein du courant radical de la théorie du développement sur la méthodologie de la théorie de la dépendance, et une remise en cause de ses résultats et de ses investigations⁴.

La théorie du développement se renforça dans les années 70 avec les réussites enregistrées par les pays du Tiers monde dans la modernisation de leurs structures économiques et l'accélération des dynamiques d'accumulation. Ces dynamiques de croissance ont profité de l'accroissement des ressources des pays du Tiers monde avec le relèvement des prix des matières premières. D'autre part, cette croissance industrielle a été alimentée par les placements des liquidités internationales sous forme d'emprunts aux pays du Tiers monde.

Ce contexte favorable au développement⁵ changea malheureusement à partir de la fin des années 70, avec la chute des cours de matières premières qui a accentué les déséquilibres internes et externes des pays sous-développés et a aggravé la crise de la dette. Dans ce contexte et pour éviter sa transformation en une crise

⁴ Voir pour une critique des théories de la dépendance : De Janvry A., *The Agrarian question and reformism in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1981 ; Seers D., *Dependency Theory. A critical reassessment*, Frances Pinter, Londres, 1983, second edition.

⁵ Ce contexte est favorable au développement en ce sens que l'économie mondiale était dans une phase de stabilité. Cette situation conjuguée de l'afflux des pétrodollars issus doublement ou triplement du prix de baril de pétrole suscita un espoir de financement des projets pour les pays en développement.

financière généralisée, la communauté financière internationale a imposé la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) comme interlocuteurs uniques dans la gestion de cette crise, en leur laissant le soin de déterminer les solutions aptes à la résoudre.

L'avènement avec force des institutions de Bretton Woods dans le débat sur le développement s'est accompagné de profondes transformations, tant dans la pratique que dans la réflexion sur le Tiers monde. Une nouvelle ère en matière de développement fut ouverte par ce que les spécialistes assimilèrent au « Consensus de Washington »⁶.

Il s'agit d'une revanche des théories néoclassiques qui, sur la base de l'échec des stratégies de développement et de la crise de la théorie du développement qu'elles suggéraient, ont étendu le champ d'application de leur cadre d'analyse aux sociétés sous-développées.

Du point de vue théorique, le consensus de Washington a remis en cause toute forme d'interventionnisme étatique et proclamé la suprématie du marché dans l'allocation des ressources. Ce discours se rattache à la problématique de l'équilibre général, qui conçoit la possibilité d'une économie décentralisée suite à l'émergence des prix d'équilibre résultant de la confrontation sur le marché de l'offre et de la demande des agents économiques⁷. D'autre part, le consensus de Washington remet à l'ordre du jour les théories de l'avantage comparatif pour critiquer les choix d'import-substitution⁸ ou d'industrialisation liée au marché interne, et pour justifier une insertion internationale des pays sous-développés.

⁶ Les préceptes libéraux qui sont à la base des plans d'ajustement structurel des années 1980 et des programmes de lutte contre la pauvreté des années 1990, menés conjointement par le FMI et la Banque mondiale, ont été résumés par John Williamson en dix points qui fondent le consensus de Washington. Dans cette expression, Williamson définit « Washington » comme « le Washington politique du Congrès, les hauts fonctionnaires de l'administration et le Washington technocratique des institutions financières internationales, des agences économiques du gouvernement, de la Federal Reserve Board, et les groupes de réflexion ». Eric Berr et François Combarous, *L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement*, Document du travail, Centre d'économie du développement, Bordeaux, 2002, op.cit, p.2

⁷ Ben Hammouda Hakim, *L'économie politique post-ajustement*, Karthala, Paris, 1999, op.cit, p.6-21

⁸ Une politique économique et une stratégie de développement se concentrent sur la substitution des importations par des produits fabriqués dans le pays même.

Ainsi, le désengagement de l'Etat, la régulation marchande et les avantages comparatifs furent les maîtres mots dans les années 80 du consensus de Washington⁹, qui se voulait une tentative de réponse à l'appauvrissement de l'Afrique, en corrélation directe avec son endettement.

En effet, le poids de cet endettement est devenu tel, que la plupart des pays consacrent une part considérable de leur budget à son remboursement. Mais cette réalité insoutenable n'empêche pourtant pas de gonfler inlassablement la dette extérieure de l'Afrique subsaharienne, qui a presque quadruplé entre 1971 et 1981, alors qu'elle a remboursé au cours de la même période près de trois fois ce qu'elle devait au départ¹⁰. L'exemple dramatique de cette réalité, est l'Afrique subsaharienne qui, au cours des années 90, a payé quatre fois plus pour sa dette que pour ses budgets de santé et d'éducation réunis¹¹.

Dans cette optique, les problèmes économiques de l'Afrique ne se résument plus uniquement à son retard économique et à sa pauvreté, mais viennent aussi de son histoire¹² et de la façon dont elle gère ses relations avec les institutions chargées de la coopération internationale dans le domaine du développement¹³. Ce qui soulève la question de savoir par quels processus et mécanismes, les pays africains en sont arrivés à ce niveau d'endettement, qui compromet aujourd'hui encore toutes les tentatives de décollage économique ?

A la fin des années 60, l'Afrique n'est quasiment pas endettée. Parallèlement, les banques du Nord subissent un afflux de liquidités provenant des eurodollars (les dollars apatrides), puis des pétrodollars (les dollars issus du pétrole)¹⁴. Suivant la célèbre

Cette politique emprunte habituellement le chemin du protectionnisme comme moyen d'atteindre la croissance économique.

⁹ Sur l'évolution de ces problématiques, voir Stem N., *The Economics of Development : a Survey*, The Economic Journal, n°99, septembre 1989

¹⁰ Bartoli Henri, *Repenser le développement, en finir avec la pauvreté*, Economica, Paris, 1999, p.41

¹¹ Zacharie Arnaud et Toussaint Eric, *Le bateau ivre de la mondialisation*, Syllepse, Paris, 2000, p.82

¹² Cette histoire est en partie une succession d'évènements malheureux tels que la Traite négrière, la colonisation, le génocide, la dictature politique etc.

¹³ Dioubaté Badara, *La Banque mondiale et les pays en développement : de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance*, L'Harmattan, Paris, 2008, p.21

¹⁴ Diouf Makhtar, *L'endettement puis l'ajustement - L'Afrique des institutions Bretton-Woods*, L'Harmattan, Paris, 2002, p.29 - Voir aussi, Raffinot, M., *Dette extérieure et ajustement structurel*, Edicef/ AUPELF, 1991, Paris, p.77

maxime selon laquelle l'argent ne doit jamais dormir, les banques du Nord se mettent à proposer des prêts à taux d'intérêts très faibles, voire parfois négatifs. En collaborant avec la Banque mondiale, elles trouvent dans les gouvernements du Sud des clients rêvés. Les prêts se multiplient en vue de grands travaux (barrages, infrastructures, lignes à haute tension, télécommunications, etc.), et les gouvernements africains voyaient d'un bon œil cet afflux d'argent bon marché¹⁵.

Cet argent a permis de concrétiser les aspirations au développement pour des pays nouvellement indépendants, et qui, pour la plupart, ont opté pour le socialisme¹⁶, considéré alors, comme le modèle économique qui permet de créer le bien-être social pour le plus grand nombre dans une société égalitaire. En effet, l'adoption du régime socialiste leur permettait de relever le défi de la construction de grandes infrastructures, sans négliger les priorités sur l'éducation et la santé. La seule voie qui leur était alors offerte fut l'emprunt¹⁷ soit auprès des Etats par le biais d'une coopération bilatérale, soit auprès des institutions financières internationales (IFI).

A l'époque, les gouvernements africains ont, il est vrai, consacré beaucoup d'argent non seulement à l'infrastructure industrielle de base, mais également à de vastes bureaucraties, des armées pléthoriques et des projets de prestige, par exemple la construction de complexes parlementaires de luxe et de lignes aériennes

¹⁵ Cette vague de prêts a ainsi permis la rencontre de la corruption et de la « kleptocratie » des élites du Sud et du Nord (à l'époque en pleine guerre froide), le tout aux dépens d'une population devant aujourd'hui payer le poids d'une dette sur des emprunts dont elle n'a jamais profité. La nécessité de résorber le déficit des services publics africains, rongés par la corruption, représente entre 15 et 25 % des emprunts externes contractés par l'Afrique, ce qui vient aggraver le problème des fluctuations externes responsables de l'endettement du continent.

¹⁶ Les philosophies socialistes dominèrent la région entre la fin des années 60 et le début des années 90. Comme conçu à l'époque, cela signifiait que le gouvernement allait contrôler toutes les ressources naturelles et les principaux moyens de production, et que ceux-ci seraient exploités dans l'intérêt de la Nation dans son ensemble. Cela s'est traduit d'abord par l'adoption de politiques sociales qui allaient être les principaux instruments de la création du nouvel ordre social.

¹⁷ Au début de la période post coloniale, les emprunts avaient été dictés surtout par le désir d'assurer un développement rapide : on avait consacré beaucoup d'argent à l'industrie, à la santé, à l'éducation, aux aéroports, aux routes, de même qu'aux programmes d'approvisionnement en eau et d'électrification.

nationales¹⁸. Ces mauvais choix, accentués par les difficultés à la fois à l'échelle nationale, par l'éclatement des guerres civiles et des famines, internationale par la brusque chute des prix des produits primaires, furent de nouvelles occasions d'endettement pour l'Afrique. En effet, les emprunts servaient dorénavant à payer l'importation des aliments et l'achat d'armement. L'endettement augmenta à un rythme accéléré, à cause des défauts de paiement. Pourtant avec la crise pétrolière des années 70, l'offre de prêt des banques occidentales, jadis très enthousiasmées à l'idée d'investir en Afrique, se tarit subitement, entraînant une stagnation des économies d'Afrique subsaharienne

Sans cadre de rechange pour la réforme économique, les gouvernements des pays africains ont dû faire face à des pressions accrues qui avaient pour objet de les obliger à entreprendre des réformes de grande envergure. Avec une balance des paiements chroniquement négative, une industrialisation tributaire des exportations étant dorénavant privilégiée aux dépens des industries de produits de substitution, l'Etat, qui jusque-là, avait joué un rôle de premier plan dans l'économie, s'apprêtait à céder son leadership aux IFI dans la définition des priorités en matière de développement¹⁹.

Le processus commença le 15 août 1971, lorsque les Etats-Unis décidèrent de mettre fin à la convertibilité du dollar, concrétisant ainsi la dépréciation de la devise américaine. Cette éventualité n'était pas prévue par les accords de Tripoli et de Téhéran²⁰. Puis survient le choc Volcker²¹ d'octobre 1979, quand les Etats-Unis décident unilatéralement d'augmenter les taux d'intérêt, en les triplant ; ce qui eut pour effet l'explosion brutale de la dette de l'Afrique. La situation s'aggrava au début des années 80, avec

¹⁸ En Zambie, on estime que dès 1980, les dépenses publiques dépassaient de plus de 50% le produit intérieur brut, et que le gouvernement et les autres entreprises parapubliques représentaient près de 80% de l'emploi formel global du pays. Mais seulement le quart du revenu provenait des taxes et des impôts.

¹⁹ Foirry Jean Pierre, *L'Afrique : continent d'avenir*, Ellipses, Paris, 2006, p.64

²⁰ Giraud André, *Géopolitique du pétrole et du gaz*, Technip, 2000, p.243

²¹ Le changement de priorités en matière de politiques économiques, avec l'arrivée de P Volcker à la tête de la Réserve fédérale en 1979 et les impératifs de lutte contre l'inflation, se traduisent par une montée des taux d'intérêt et l'éclatement de la crise de la dette dans les années 80. Voir Bernard Bret, *Le Tiers monde, Croissance, développement, inégalité*, Ellipse, 2006, p.178

l'éclatement d'une récession généralisée qui entraîna une chute drastique des prix des matières premières²².

La dette commence alors à se gonfler mécaniquement, et l'Afrique, à l'instar de tous les pays du Tiers monde, est contrainte d'emprunter à nouveau pour rembourser la hausse des taux d'intérêts qui, cumulée à la baisse des revenus d'exportation, a ainsi entraîné un déficit important de la balance commerciale. Ce déficit ne peut être financé que par de nouveaux crédits bancaires.

Lorsque les pays du Nord se rendent compte en 1982 que ces nouveaux crédits seront difficilement remboursables par les pays du Sud, ils décident brutalement de les stopper. Le relais est aussitôt pris par les banques privées dont le volume explosa. Les banques privées des États-Unis dominent largement ce nouveau marché, suivies dans l'ordre par les banques britanniques, japonaises, allemandes, françaises, canadiennes et suisses. Les montants prêtés par les banquiers privés dépassent durant cette période, ceux prêtés par la Banque mondiale.

La dette augmente avec le relèvement des taux d'intérêt, lequel conjugué à la chute des prix des produits, fait perdre d'énormes sommes d'argent aux pays africains qui basculent très rapidement dans une situation d'insolvabilité financière vis-à-vis de leurs créanciers.

C'est alors qu'entre en jeu le FMI qui propose, pour remédier à cette situation, de mettre en œuvre des plans d'ajustement structurel (PAS), dont le premier est lancé au Sénégal en 1980²³. Ces objectifs, qui se traduisent par une promotion des politiques macroéconomiques restrictives, une ouverture croissante des économies et la libre concurrence, peuvent être rangés en deux catégories : la première concerne les mesures de stabilisation tandis que la seconde traite des mesures structurelles²⁴.

Leur philosophie « moins d'État plus de marché » tranche avec l'esprit du socialisme jusqu'alors en vigueur dans beaucoup de

²² La chute des prix des matières premières entraîne celle des revenus d'exportation et des recettes fiscales, ce qui met les pays africains dans d'énormes difficultés pour rembourser la dette et même parfois à demander son échelonnement.

²³ Ce plan d'ajustement faisait suite à cinq années de « réhabilitation économique ».

²⁴ Berr Eric et François Combarnous, *L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement*, Document du travail, Centre d'économie du développement, Bordeaux, 2002, op.cit, p.2

pays d'Afrique subsaharienne²⁵. En effet, les PAS partent d'un postulat simple, voire simpliste. Pour rembourser la dette, les pays doivent diminuer leurs dépenses sociales, et exporter afin de rééquilibrer leur balance commerciale et de récolter des devises fortes. Pour cela, les marchés africains doivent s'ouvrir au marché mondial.

L'Afrique a beau réagir en augmentant le volume de ses exportations sur le marché mondial (50% de croissance du volume des exportations entre 1985 et 1992), mais plus elle exporte, plus les prix baissent. Le résultat de cet imbroglio, c'est que les revenus d'exportation ne sont plus suffisants pour rembourser la dette qui, du coup, s'envole. Dès la fin des années 80, le ratio dette/exportations de l'Afrique subsaharienne dépasse 200%. Cela signifie que le double de ses revenus d'exportation lui sera nécessaire pour rembourser sa dette.

Lorsque les banques stoppent simultanément tout crédit (craignant ne jamais revoir l'argent prêté), le Tiers monde devient insolvable. C'est la crise de la dette de 1982. Cette soudaine crise constitue un épisode dont les IFI ne pouvaient se désintéresser, car il y allait de leur crédibilité et de leur capacité à résoudre les problèmes financiers et monétaires internationaux²⁶.

L'aggravation des problèmes liés à la crise de la dette externe a fait l'objet d'une attention particulière, en ce qu'elle est fondamentalement une des conséquences de l'échec des politiques héritées du « consensus de Washington ». Ce consensus, qui était censé poser les bases d'une nouvelle impulsion à la croissance économique, n'a pas atteint ses objectifs dans la mesure où les politiques néolibérales qu'il prônait n'ont fait qu'accentuer l'écart entre les riches et les pauvres, sans pour autant favoriser la croissance économique.

En fait, la crise de la dette externe dans le monde sous développé ne constitue qu'une des manifestations de la crise générale du système capitaliste, et les différentes mesures, suggérées à partir des années 1980 par les pays créanciers pour soulager cette dette, ne sont que d'insignifiants palliatifs à l'un des

²⁵ Seck Cheikh Yérém, *Afrique : le spectre de l'échec*, L'Harmattan, Paris, 2000, p.303 et s.

²⁶ Arnaud Zacharie et Eric Toussaint, *Le bateau ivre de la mondialisation*, Ed Syllepse, 2000, p.12

problèmes les plus graves que connaît l'humanité, puisqu'il touche 85% des habitants de la planète²⁷.

Dans ce contexte, les conditionnalités imposées pour bénéficier de nouveaux prêts, apparaissent comme un droit de regard injustifié et abusif sur la conduite de l'économie du pays emprunteur, d'autant plus exigeant que la demande de fonds croît, et que les contraintes financières et monétaires à court terme, l'emportent sur les exigences de la production matérielle et de l'investissement dans le long et le moyen terme.

D'autre part, le respect imposé des grands équilibres (budget, balance des paiements) oblige la baisse des dépenses de fonctionnement (subventions, traitements des fonctionnaires), des dépenses d'infrastructure, des dépenses sociales (santé, éducation, protection sociale), et simultanément, la hausse vertigineuse des recettes (relèvement des tarifs publics, des impôts indirects).

Même si aucun problème de surendettement n'est posé, le pays bénéficiaire d'un prêt est interdit d'utiliser le déficit budgétaire ou l'endettement de façon active, ce qui exclut les politiques d'inspiration keynésienne²⁸. Au nom du libre marché, les offices et les entreprises publiques, voire les services publics sont privatisés ou démantelés. Le recours aux flux externes de capitaux est, tout

²⁷ Alternatives Sud, *Raisons et déraison de la dette*, Vol. IX, L'Harmattan, 2002, p.25

²⁸ Le keynésianisme est une école de pensée économique fondée par l'économiste britannique John Maynard Keynes. Ses adeptes – plus ou moins critiques du libéralisme économique – ont retenu notamment sa position en faveur de l'intervention active de l'État au sein de l'économie, à certains moments précis, pour assurer le plein emploi. Ce courant, qui s'opposait à l'école néoclassique, a été dominant de 1945 jusqu'aux années 1970, voire 1980 dans certains pays. Pour Keynes, cette théorie ne tient pas : « l'épargne globale est nécessairement et en toute circonstance juste égale à l'investissement global » ; en toute circonstance et donc, quel que soit le taux d'intérêt. Il va ainsi critiquer l'existence d'un marché des capitaux où offre et demande s'équilibrent. D'abord en constatant que les décisions d'épargne et d'investissement dépendent de facteurs totalement différents, puis en expliquant que, du fait des incertitudes "radicales", les individus sont poussés à thésauriser. Cette thésaurisation provoquera certes un investissement (la production invendue deviendra un stock, comptabilisé comme un investissement) mais *forcé*. A la période suivante, le manque de débouchés devrait amener les entrepreneurs à diminuer la production et donc l'emploi. Finalement, c'est la loi de Say (que Keynes résume à l'idée que "l'offre crée sa propre demande") qu'il critique, puisque sa théorie nous amène à conclure qu'il existe des rationnements, une sous-consommation, du fait de la mauvaise coordination des agents. Pour plus d'informations, voir Henry Gérard Marie, *Les crises au XXe siècle (1873-2003)*, Belin, 2003, p.136

au contraire, valorisé, l'exportation étant quant à elle vivement encouragée au détriment de la production de produits de consommation locale.

Ainsi, sous prétexte « d'ajustement structurel », les IFI exigèrent comme condition de leur appui, que les gouvernements mettent en œuvre de dures politiques d'austérité, pour réorienter la production vers les marchés d'exportation, et pour mettre en place un programme général qui prévoit le retrait de l'État de toute participation active dans le secteur social et le secteur économique²⁹.

L'une des hypothèses persistantes sur lesquelles reposent les PAS, était que la croissance à long terme ne pouvait s'opérer qu'au prix d'une affectation efficiente des ressources et de l'équilibre économique. Cela signifiait que les mesures mises en œuvre dans le cadre des PAS étaient généralement axées sur des mécanismes relatifs aux prix conçus, pour favoriser des substitutions dans la consommation et la production³⁰.

Ainsi, la dette des pays du Tiers monde suscitait une inquiétude croissante. En 1981, son montant dépasse en effet 520 milliards de dollars, contre 71 en 1971. Au cours de la même période, son service bondit de 11 à 110 milliards de dollars, soit quelques 20 % des recettes d'exportation de ces pays. En janvier 1982, plus de 25 d'entre eux sont en retard dans leurs paiements envers les banques occidentales³¹.

Devant cette situation, les pays du Tiers monde doivent donc se procurer de plus en plus de devises pour rembourser leurs créanciers. Conditionnés pour poursuivre les paiements coûte que coûte, ils n'ont alors qu'un seul recours : produire davantage pour exporter. Ce faisant, ils mettent sur le marché, en même temps, de plus en plus de matières premières (café, cacao, thé, coton, sucre,

²⁹ Reinikka-Soininen Ritva, *Theory and practice in structural adjustment : the case of Zambia*, Helsinki ; Helsingin Kauppakorkea Koullin Julkaisuja, 1990, p.11

³⁰ Les recommandations des PAS avaient pour objet : d'éliminer ou de réduire les distorsions dans les prix et les subventions ; d'accroître les prix à la production qui étaient déprimés ; de relever les taux d'intérêt intérieurs pour promouvoir l'épargne et l'efficacité des institutions financières ; de promouvoir les secteurs de la production qui donnaient des rendements rapides ; de limiter les salaires ; d'ouvrir le commerce et les marchés des capitaux à la concurrence et de gérer la dette extérieure

³¹ Bartoli Henri, *Repenser le développement, en finir avec la pauvreté*, Economica, Paris, 1999, p.41

arachide, minerais, pétrole, etc.) alors qu'au Nord, la demande n'a pas augmenté³².

Les pays africains ont connu une situation d'insolvabilité financière qui aura incontestablement des répercussions sur leur capacité à couvrir, comme au début des indépendances, les besoins sociaux comme l'éducation et la santé...

La progression de la pauvreté va conduire à un recentrage des politiques de développement sur cette question³³.

Malgré le retard accusé par les institutions de Bretton Woods dans l'intégration de cette dimension dans leurs politiques, la pauvreté est une réalité qui prend de plus en plus d'ampleur. Quelles que soient les incertitudes sur les chiffres, la pauvreté est manifeste dans de nombreuses parties du monde au cours de ces dernières années. Son accroissement est particulièrement sensible en Afrique subsaharienne et dans les pays en transition d'Europe et d'Asie Centrale. Selon les statistiques de la Banque mondiale, près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de 2 dollars par jour et un cinquième avec moins de 1 dollar par jour, montant considéré habituellement comme le seuil de pauvreté absolue. Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, 47% de la population vit en dessous de ce dernier seuil³⁴.

Certains pays semblent enfermés dans une situation de pauvreté extrême comme en témoigne le doublement du nombre de pays les moins avancés (PMA) en trente ans. En 2001, on comptait 49 PMA

³² Millet Damien et Toussaint Eric, *50 questions, 50 réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, Syllepse, Paris, 2003, p.60

³³ Notamment les organismes des Nations Unies, voir le rôle de l'UNICEF (avec publication de « L'ajustement à visage humain », par CORNIA, JOLLY, STEWART en 1987, qui alertait sur les conséquences sociales néfastes des politiques d'ajustement structurel), du PNUD. On peut également citer le Sommet mondial pour le développement humain à Copenhague en 1995 qui, pour la première fois, fait de la réduction de la pauvreté une priorité du développement, jusqu'à l'adoption de la Déclaration du Millénaire avec les Objectifs du Millénaire pour le développement. L'Assemblée générale des Nations Unies joue également un rôle important en proclamant 1996 « Année internationale de l'éradication de la pauvreté », et la décennie 1997-2006 « Première Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté ».

³⁴ Kankwenda Mbaya, Grégoire Luc-Joël, Legros Hugues et Ouédraogo Harouna, *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, Economica, Paris, 1999, p.2-3

alors qu'ils étaient 25 lors de la création de cette catégorie de pays³⁵.

Compte tenu des tendances démographiques, la population de ces pays va tripler d'ici 2050 selon les projections des Nations Unies, passant de 660 millions à 1,8 milliard, pour représenter près de 20% de la population mondiale (contre 11% actuellement).

Il est donc impératif de réagir pour éviter que des populations entières meurent littéralement de faim. En effet, il existe un lien direct entre pauvreté et croissance démographique, constatent les organisations internationales³⁶. La pauvreté généralisée a une grande influence sur les paramètres démographiques et, en retour, est influencée par ces derniers³⁷.

La paupérisation des pays en développement est la première raison favorable à l'émergence de la politique de lutte contre la pauvreté.

Selon Jean Cling, trois raisons principales ont conduit les IFI à accentuer leur lutte contre la pauvreté. En effet, la progression de la pauvreté dans de nombreuses parties du monde a conduit à un recentrage des politiques de développement sur la question de la pauvreté.

Par ailleurs, l'échec des programmes d'ajustement structurel et la remise en cause du « Consensus de Washington » sont la deuxième raison qui a contraint les institutions de Bretton Woods à changer de politique.

Après plus d'une vingtaine d'années d'ajustement structurel sous l'égide des institutions de Bretton Woods, aucun succès durable n'a pu être constaté. Même le « miracle asiatique », montré en exemple pendant des années aux pays en développement, est remis en cause

³⁵ Commission européenne, *Coopération au développement des pays les moins avancés, lutter contre la pauvreté*, n° 109, avril 2001, p.6

³⁶ Mestrum Francine, *Mondialisation et pauvreté, de l'utilité de la pauvreté dans le nouvel ordre mondial*, L'Harmattan, Paris, 2002, p.69

³⁷ Cette politique rejoint l'idée développée dans le malthusianisme qui est une politique prônant la restriction démographique, inspirée par les travaux de l'économiste britannique Thomas Malthus (1766–1834). Le terme est utilisé pour la première fois par Pierre Joseph Proudhon en 1849. A l'origine, c'était une doctrine hostile à l'accroissement de la population d'un territoire ou d'un État, et préconisant la restriction volontaire de la natalité. Le malthusianisme du 19^e siècle justifia l'égoïsme des personnes et groupes favorisés par la fortune, en paraissant théoriser l'idée que les pauvres étaient responsables de leur état, et que toute entreprise en leur faveur était non seulement inopérante, mais même contraire à leurs intérêts.

depuis la crise de 1997³⁸. Il en est de même des programmes appliqués avec l'appui des IFI dans les autres grands pays émergents (Argentine, Brésil, Mexique, Turquie, etc.) et en transition (Russie), qui ont également connu des crises graves.

L'échec du « Consensus de Washington », dans la plupart des pays, est désormais reconnu par la Banque mondiale elle-même, comme l'atteste la critique de Joseph Stiglitz³⁹, ancien économiste en chef de cette institution et prix Nobel d'économie en 2001 : « Le FMI est supposé assurer la stabilité financière internationale. Quant à l'OMC, elle doit faciliter le commerce international. Malheureusement, la façon dont ces deux institutions cherchent à remplir leur mandat a probablement contribué à accroître la pauvreté (...). Le mélange imposé par le FMI des politiques de libéralisation et des politiques économiques restrictives⁴⁰, a créé un cocktail aux effets dramatiques pour les pays en développement »⁴¹.

En plus de la remise en question des stratégies passées, la crise de la dette multilatérale constitue l'autre conséquence fâcheuse de l'échec des PAS sur les pays en développement et sur les IFI. Cette crise résulte directement de vingt ans de prêts sans croissance économique. Les institutions financières, et tout particulièrement la Banque mondiale, se retrouvent ainsi en première ligne d'une

³⁸ Cette crise renvoie à la situation qu'a connue la Thaïlande dont les indicateurs macroéconomiques signalaient des déséquilibres substantiels : forte appréciation du taux de change réel, ralentissement marqué de la croissance des exportations, persistance d'un déficit des transactions courantes élevées et de plus en plus financées par des entrées d'investissement de portefeuille et alourdissement de la dette extérieure.

³⁹ Stiglitz Joseph, *La grande désillusion*, Fayard, Paris, 2002, p.11

⁴⁰ Durant les Trente Glorieuses d'après-guerre, la théorie du néolibéralisme reste dans l'ombre de l'Etat social capitaliste qui connaît alors son âge d'or. Mais lorsque ce système entre en crise au début des années 70, le néolibéralisme se présente comme l'alternative idéale : c'est au Chili qu'il est d'abord appliqué, après que le général Pinochet (appuyé par les Etats-Unis) ait réussi un sanglant coup d'Etat en 1973 (répression, privatisation du secteur public, réforme fiscale en faveur des revenus élevés, chômage massif, etc.). Puis suivent les Etats-Unis de Reagan (son conseiller économique n'est autre que Friedman), l'Angleterre de Thatcher (le nombre de pauvres triplera sous son mandat) et progressivement l'ensemble du monde. Or, si le modèle néolibéral a en effet vaincu l'inflation et permis l'accumulation de profits gigantesques, la croissance globale du PIB n'a en réalité jamais décollé (la récession touche actuellement 40% des pays du globe). Voir Zacharie Arnaud et Toussaint Eric, *Le bateau ivre de la mondialisation*, op.cit, p.11

⁴¹ Interview au quotidien *Le Monde*, 6 novembre 2001

situation de surendettement des pays pauvres, où la composante multilatérale est progressivement devenue prépondérante.

Le troisième facteur de l'émergence de la politique de la lutte contre la pauvreté, qui résulte de deux autres ci-dessus, est la crise de légitimité des institutions de Bretton Woods (IBW). Face à l'aggravation de la pauvreté dans le monde, due à l'échec général des politiques promues par les IBW, les critiques d'un changement d'orientation se sont multipliées à leur égard.

Ce changement est d'abord un moyen de répondre à la « fatigue de l'aide »⁴² dans les pays développés, où les opinions publiques s'interrogent sur l'utilité de continuer à consacrer des efforts financiers aussi conséquents à l'aide au développement, et qui sont de plus en plus choqués par les images de populations affamées.

Aussi, depuis plusieurs années les rencontres au sommet se succèdent pour trouver des voies adéquates pouvant amener l'humanité à éradiquer la pauvreté. Les institutions internationales et les différents Etats sont conscients de la priorité du combat contre la pauvreté⁴³.

Néanmoins, la volonté de réduire la pauvreté n'est pas nouvelle. On en trouve des illustrations à toutes les époques, qu'il s'agisse des distributions de blé dans l'Antiquité, de l'octroi de terres et de crédits sous l'empire romain ou de la création des hospices au moyen âge⁴⁴.

En revanche, jusqu'au milieu des années 70, réduire la pauvreté n'était qu'une priorité mineure ou indirecte des politiques. Dans les pays industrialisés la croissance était telle que, grâce aux bons soins de l'Etat, le bien-être se généralisait avec évidence. Dans les pays en développement, les efforts en faveur d'un développement multidimensionnel devaient eux aussi aboutir à une croissance générale des revenus et à une réduction de l'analphabétisme, de la mortalité et de la dépendance⁴⁵. Tous ces efforts n'étaient toutefois pas ciblés en priorité sur certaines catégories de pays, celles des pays les plus pauvres.

⁴² Amprou Jacky et Chauvet Lisa, *Aide publique au développement et lutte contre la pauvreté : vers une allocation optimale ?*, in Rapport sur l'argent dans le monde, Association d'économie financière, Paris, 2006, p.89-102

⁴³ Kankwenda Mbaya, Grégoire Luc-Joël, Legros Hugues, Ouedraogo Harouna, *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, Economica, Paris, 1999, p.1

⁴⁴ Rapport, *Lutte contre la pauvreté et les inégalités : Etudes bilan sur les actions de la Coopération Française 1995-1999*, MAE, juin 2000, p.16

⁴⁵ Winter Gérard, *L'impatience des pauvres*, PUF, Paris, 2002, p.72

Dès la fin de années 70, la communauté internationale pressentait déjà, sans avoir encore de mesures rigoureuses et systématiques, que des décennies de croissance dans nombre de pays en développement n'avaient pas réduit notablement la pauvreté mais avaient entraîné ou maintenu des situations d'inégalités de revenus difficilement justifiables. L'extrême richesse cohabitait avec l'extrême pauvreté.

Les priorités des organismes de développement se sont alors portées sur l'agriculture, l'éducation et la santé pour atteindre le plus grand nombre d'individus. Cette remise en cause a culminé, à la fin des années 70, avec l'approche dite des besoins essentiels qui conférait aux pouvoirs publics la responsabilité première de s'employer à satisfaire d'abord les besoins vitaux des administrés : alimentation suffisante et équilibrée, et en priorité celle des jeunes enfants, alphabétisation et enseignement primaire avant l'enseignement supérieur, vaccinations et soins de santé primaires plutôt qu'hôpitaux techniquement avancés dans les capitales, etc.⁴⁶.

Cette approche avait quelque chose de révolutionnaire. Elle demandait en effet à l'État de redistribuer largement les ressources disponibles au profit des plus faibles : était-ce possible si cet État restait en grande partie l'expression des intérêts des plus puissants ? En fait, elle n'eut pas le temps de s'affronter aux réalités politiques⁴⁷.

Cependant, dans la deuxième moitié de la décennie 1980, l'impact défavorable des programmes d'ajustement structurel sur les populations les plus vulnérables suscita, émeutes de la faim y aidant, quelques inquiétudes. Les réflexions sur les rapports entre croissance et pauvreté se trouvèrent à nouveau à l'ordre du jour.

Par ailleurs, le concept de développement humain, nouvelle mouture de la couverture des besoins essentiels, est apparu, mais cette fois dans des situations où l'État s'était affaibli. Développement humain et sort des populations les plus démunies sont désormais des thèmes qui occupent le devant de la scène du développement⁴⁸.

⁴⁶ Lange Marie-France, *Politiques publiques d'éducation*, in Lévy Marc, *Comment réduire pauvreté et inégalité : pour une méthodologie des politiques publiques*, Karthala, Paris, 2002, p.48

⁴⁷ Winter, op.cit, p.74

⁴⁸ C'est en 1990 que la Banque mondiale consacra à la pauvreté son rapport annuel sur le développement dans le monde et que le PNUD inaugura la série de ses rapports annuels sur un développement humain qui se voulait mesurable.

Pour l'opinion publique, au Nord comme au Sud, la réduction de la pauvreté (la soulager ne suffit pas, l'éradiquer est une utopie) devient un objectif prioritaire du développement.

En 1995, des chefs d'Etats et de gouvernements de cent dix sept pays et des délégations ministérielles de soixante neuf autres pays se sont réunis à Copenhague pour discuter des voies et moyens pour éliminer la pauvreté, promouvoir l'emploi, assurer l'intégration sociale et placer ainsi l'être humain au cœur du développement⁴⁹. Cinq ans après Copenhague, du 23 juin au 1^{er} juillet 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies s'est réunie à Genève en session extraordinaire pour passer en revue les progrès réalisés depuis 1995⁵⁰.

Le Sommet du G-8 qui a été tenu à Okinawa au Japon du 21 au 23 juillet 2000, n'a rien apporté de nouveau en faveur de la lutte contre la pauvreté. Les sept pays les plus industrialisés du globe, plus la Russie, n'ont fait que répéter les promesses de Cologne, tout en conditionnant l'allègement de la dette à l'arrêt des conflits dans les pays en guerre. Cette nouvelle condition intervient alors

Même si actuellement cette préoccupation partage la scène avec celle de l'environnement et avec celle de la relation entre gouvernance et croissance économique, elle reste prépondérante.

⁴⁹ A/CONF.166/9, *Rapport du Sommet mondial pour le développement social* (Copenhague, 6-12 mars 1995). Lors de la Conférence de Copenhague. en 1995, l'ONU proposa dans le paragraphe 25 de son programme d'action, « l'élaboration de méthodes permettant de mesurer toutes les formes de pauvreté, en particulier celles de la pauvreté absolue ». On pouvait lire notamment ce qui suit: « Il y a une insuffisance de données sur la pauvreté et l'extrême pauvreté dans le Sud. Dans une enquête classique sur la pauvreté, les plus pauvres n'apparaissent pas, parce que les paramètres ne sont pas adaptés. Il y a peu d'intérêt et surtout une méconnaissance de la manière de localiser la population la plus pauvre ». Voir Tarazona Dante Salazar, *Comment remédier à la pauvreté résultant de la coopération internationale ?* in *Alternatives Sud*, Vol. VI, 1999, 4, p.47-62

⁵⁰ Du document final de cette session de Genève intitulée « Sommet mondial pour le développement social et au-delà : le développement pour tous à l'heure de la mondialisation », il ressort que malgré la lutte contre la pauvreté depuis 1995, le nombre de personnes démunies a augmenté. Pour la majorité des pays en développement, la crise économique prévaut, le chômage accroît les inégalités et l'exclusion, l'évolution démographique crée de nouveaux obstacles à l'élimination de la pauvreté, les situations de crise et de conflits armés aggravant la misère, notamment celle des groupes les plus vulnérables. En matière d'intégration sociale, le fossé se creuse de plus en plus rapidement entre les riches et les pauvres.

que les pays pauvres s'attendaient à des avancées notables par rapport à Cologne⁵¹.

Aussi dans le cadre de sa contribution à l'effort mondial de lutte contre la pauvreté, le FMI a adopté une nouvelle approche de lutte contre ce fléau. En effet, la stabilité macroéconomique et les réformes structurelles d'une part, la croissance et la réduction de la pauvreté et des inégalités d'autre part, se renforcent mutuellement. Cette inflexion de la politique des IFI s'est avérée possible grâce aux revendications syndicales qui s'inscrivaient dans une dynamique permettant précisément de moraliser et d'humaniser les politiques des institutions financières au bénéfice des pays en voie de développement. C'est dans ce cadre qu'est née l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTÉ)⁵² suite au constat d'échec des PAS.

Cette initiative vise à fournir une assistance exceptionnelle aux pays admissibles, mettant en œuvre des politiques économiques saines pour les aider à ramener la charge de leur dette extérieure à un niveau tolérable. Les pays doivent s'engager à poursuivre leurs efforts d'ajustement macroéconomique et de réforme des politiques sociales. Il s'agit également d'obtenir des financements supplémentaires pour les programmes sociaux, surtout en matière de santé et d'éducation de base⁵³.

Les PAS, il faut le rappeler, ont été initiés sans prêter grande attention sur leur impact quant à la lutte contre la pauvreté⁵⁴. Le résultat est que la plupart des pays ayant entrepris des programmes de développement fondés essentiellement sur la croissance et réservant à la pauvreté un traitement résiduel, ont vu des inégalités se creuser et la pauvreté s'aggraver.

A la faveur de l'initiative du PPTÉ, un nouveau discours est tenu. C'est celui des Cadres Stratégiques de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) qui sont promus et présentés par les institutions

⁵¹ Rapport du Sommet du G8 de Cologne en Allemagne, en 1999

⁵² Cette nouvelle est lancée par les institutions de Bretton Woods en faveur des pays pauvres très endettés d'abord en 1996, à Lyon, et ensuite renforcée en 1999.

⁵³ Allègement de la dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, fiche technique du FMI.

www.irmf.org/external/np/exr/facts/frc/hipcf.htm.

⁵⁴ Joseph Stiglitz, ancien vice-président de la Banque mondiale, le dit on ne peut plus clairement. Dans son livre, *La grande désillusion*, il écrit à propos de ce qu'il appelle des solutions standard mais archaïques du FMI - la remarque vaut également pour la Banque mondiale - : « j'ai rarement vu réaliser des études prévisionnelles de leur impact sur la pauvreté », p.22

de Bretton Woods comme de nouveaux instruments susceptibles de pallier les lacunes des PAS.

La décision de lancer les CSLP s'inscrit dans un contexte de critiques de plus en plus virulentes de l'action des organisations internationales. Cette situation a amené les pays du G7 à lancer l'initiative PPTE renforcée lors de leur sommet de Cologne en 1999.

Cette nouvelle orientation de l'action internationale en faveur de la lutte contre la pauvreté conduit les IFI à redéfinir les modalités de prêts nécessaires au redécollage économique et social des pays africains. C'est ainsi que, pour pouvoir bénéficier de prêts à taux réduit ou de l'annulation d'une partie de leur dette, les quelque 80 pays les plus pauvres au monde allaient devoir élaborer un CSLP.

Afin de maximiser l'efficacité de la stratégie de lutte contre la pauvreté, un processus participatif associait les bailleurs de fonds de l'ensemble des acteurs sociaux à l'élaboration, au suivi et à la mise en œuvre des CSLP. C'est en cela que ces derniers présentent une innovation au niveau formel et procédural.

Les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté constituent l'aboutissement de cette démarche, qui découle de la prise de conscience de l'existence de graves lacunes dans les précédentes stratégies⁵⁵.

Cette prise de conscience a abouti également à la définition dans le cadre des Nations Unies des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), dont le premier vise à diviser par deux le pourcentage de la population vivant dans une situation de pauvreté extrême à l'horizon 2015⁵⁶. En effet, en ce début du troisième millénaire, près de 25 % de la population des pays en développement, soit plus d'un milliard de personnes, vivent dans une situation d'extrême pauvreté⁵⁷ qui les marginalise et les prive des « opportunités » de la mondialisation.

En se fixant comme objectif de réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici 2015, le Sommet du Millénaire⁵⁸ a érigé la lutte

⁵⁵ Jean-Pierre Cling, op.cit, p.169

⁵⁶ Fouzi Mourji, Decaluwé Bernard et Plane Patrick, *Le développement face à la pauvreté*, Economica, Paris, 2006, p.25

⁵⁷ Définition de l'extrême pauvreté : la population vivant avec moins de un dollar par jour selon la Banque mondiale

⁵⁸ Le Sommet du Millénaire s'est tenu à New-York, du 6 au 8 septembre 2000, sous l'égide des Nations Unies.

contre la pauvreté (LCP) en priorité des priorités pour la communauté internationale. La lutte contre la pauvreté figure au premier rang des huit « objectifs internationaux de développement » et l'on ne compte plus le nombre de publications qui lui ont été consacrées par les agences de coopération au développement bi et multilatérales, les ONG, le secteur privé... Ces acteurs du développement rêvent tous aujourd'hui d'« un monde sans pauvreté »⁵⁹ et quelques-uns d'entre eux proposent même de faire de la réduction de la pauvreté, l'aune à laquelle devraient être mesurées les performances des agences de développement et l'efficacité des actions qu'elles initient ou soutiennent dans les pays pauvres⁶⁰.

Rarement dans l'histoire des Nations Unies, un thème n'aura été aussi mobilisateur que celui de la lutte contre la pauvreté. La pauvreté serait en effet un obstacle majeur à la croissance économique mondiale. Elle mettrait en péril la paix dont l'établissement ou la consolidation sert de fondement à la coopération internationale. Elle constituerait également une violation des droits de l'Homme dont le respect est fondamental pour la dignité de l'homme et la préservation de l'équilibre social, politique et institutionnel⁶¹.

Passé cet accord sur le caractère primordial de la problématique de la pauvreté, la belle unanimité se brise. En effet, au sein de la communauté internationale, le consensus est loin d'être fait quant au sens et aux déterminants du phénomène. D'où l'intérêt de déterminer l'impact et la portée des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté.

Selon le dictionnaire Larousse, la stratégie est « l'art de coordonner l'action des forces militaires, politiques, économiques et morales impliquées dans la conduite d'une guerre ou la préparation de la défense d'une nation ou d'une coalition ». Elle est ensuite définie comme « l'art de coordonner des actions, de manœuvrer habilement pour atteindre un but ». C'est cette seconde définition qui nous intéresse ici.

S'agissant de la définition du concept de pauvreté, il faut souligner que celui-ci a connu une évolution dont il convient de faire état pour mieux l'appréhender. En effet, le choix de

⁵⁹ La devise est affichée à l'entrée de la Banque mondiale à Washington.

⁶⁰ Sall Alioune, *La pauvreté, une fatalité*, UNESCO, Futurs Africains, Paris 2002,

p.17

⁶¹ Idem

l'approche et l'importance accordée à une définition plutôt qu'à une autre, auront des répercussions capitales sur l'établissement des seuils et profils de la pauvreté, et sur la manière dont sera élaborée et mise en œuvre une stratégie de lutte contre la pauvreté.

Pour l'approche « sociopolitique » par exemple, la pauvreté est appréhendée comme la résultante d'un double processus de polarisation et d'intégration économique, politique et socioculturelle que l'on appelle la mondialisation. Ce processus qui génère des inégalités valorise aussi le profit qui se nourrit de la rareté. La pauvreté serait donc consubstantielle à ce système, et il serait illusoire de vouloir lui trouver une solution en restant dans ce système⁶².

Lutter contre la pauvreté signifie dès lors s'attacher à construire un équilibre durable entre des acteurs sociaux désireux et capables de se donner les moyens de penser, de produire et de vivre autrement, en sachant que la quête et le maintien de ces politiques alternatives dépendront dans une large mesure des valeurs éthiques qu'ils voudront imprimer au développement de leur pays, et en sachant aussi que ce développement doit être adapté aux trajectoires politiques, économiques et sociales propres à ces pays.

Cette thèse est peu défendue dans les institutions intergouvernementales, même si l'UNESCO, le PNUD et l'UNICEF, par certains discours, ont pu articuler des positions assez similaires. Elle a par contre toujours rencontré un large écho dans les milieux de la recherche. Pour certains experts en effet, les critères de définition de la pauvreté s'inscrivent dans des visions du monde et des rapports de force très contrastés⁶³. Dès lors, la définition de la richesse et de la pauvreté n'est jamais neutre ou objective.

L'on ne s'étonnera donc pas de lire sous leur plume des plaidoyers pour privilégier l'écoute des groupes défavorisés, une démarche « de bas en haut », qui part des attentes et des capacités des plus démunis. Ils affirment tous sans ambages, qu'il y a urgence à s'entendre sur ce qu'est la pauvreté, et de ce que les pauvres eux-mêmes, en milieu urbain comme en milieu rural, disent de la réalité dans laquelle ils sont plongés. « Il est temps de proposer ou d'imposer un regard, venu de l'intérieur, "venu du

⁶² Fusco Alessio, *La pauvreté, un concept multidimensionnel*, L'Harmattan, Paris, 2007, p.114

⁶³ Goucha Moufida, *La pauvreté, une fatalité*, UNESCO, Karthala, Paris, 2002, p.11, op.cit.

ventre du village” sur la pauvreté en Afrique et les solutions pratiquées sur le terrain pour la vaincre »⁶⁴.

Il est important de souligner certains obstacles qui empêchent un accord autour du concept de pauvreté⁶⁵. En effet, les mots « pauvres » et « pauvreté », tout autant que « nantis » et « richesse », n’ont jamais eu la même signification pour tous. Ce sont tous des constructions sociales, culturellement établies, qui échappent à toute définition universellement acceptable.

Seul le mot pauvreté semble n’exiger aucune explication. Il fait naturellement sens dans l’esprit de tout un chacun et s’y arrêter pourrait être superflu. Néanmoins, en y regardant de plus près, il apparaît que sa signification est loin de faire l’unanimité et l’impression d’un certain flou prédomine.

Auparavant, l’idée de pauvreté signifiait essentiellement une carence matérielle. Aujourd’hui, d’autres dimensions sont prises en compte, notamment les dimensions d’ordre éducatif et participatif liées à l’épanouissement des hommes⁶⁶.

Parallèlement à ces tentatives de définition, les travaux du Sommet Social de Copenhague de 1995 ont tenté de clarifier et d’unifier le concept de la pauvreté. En effet, les principes d’action et objectifs de ce sommet relatif à l’élimination de la pauvreté insistent sur son caractère multidimensionnel, qui « se manifeste sous diverses formes : absence de revenu et de ressources productives suffisantes pour assurer des moyens d’existence viables, faim, malnutrition, mauvaise santé, morbidité et mortalité accrues du fait des maladies ; absence ou insuffisance de logements ; environnement insalubre ; discrimination sociale et exclusion. Une autre caractéristique est que les pauvres ne participent pas à la prise de décision dans la vie civile, sociale et culturelle »⁶⁷.

Cette perception de la pauvreté comme phénomène purement négatif est une tendance typiquement moderne puisqu’elle apparaît précisément à la fin du 19^e siècle, en raison de la crise de légitimité

⁶⁴ Selon l’expression d’un paysan sénégalais, voir *L’Odyssée de l’Etat, Politique africaine*, n°63, Karthala, Paris, 1996

⁶⁵ Rahnema Majid, *Obstacles sur le chemin d’une conversation sur la pauvreté, Défaire le développement, Refaire le monde*, L’Aventurine, Paris 2003, p.125-126

⁶⁶ Alternative Sud, *La pauvreté à l’aube du troisième millénaire*, Vol. VI, 1999, p.6

⁶⁷ *Elimination de la pauvreté*, Sommet mondial pour le développement. Copenhague, 1995

du système social. En effet, Léon Bloy affirmait en 1901 que « la pauvreté est si infâme que ce serait le cri suprême d'une conscience au désespoir que d'en faire l'aveu et qu'il n'y a pas de châtement qui l'expie »⁶⁸.

Ainsi, une première convergence de concepts s'opère dans la tentative de définition de la pauvreté : à côté des aspects liés au revenu et aux ressources productives, l'accès aux services sociaux, l'exclusion sociale et l'absence de participation des pauvres aux prises de décisions sont aussi mis en exergue⁶⁹.

Par ailleurs, l'approche adoptée par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) vis-à-vis du concept de pauvreté trouve ses sources tant dans l'élaboration du paradigme de Développement Humain⁷⁰ Durable que dans les déclarations et résolutions du Sommet de Copenhague sur le développement social, et entend concilier et intégrer les différentes définitions. Ainsi, avec le lancement en 1990 du rapport mondial sur le développement humain par le PNUD, le concept de développement humain⁷¹ a très vite eu des répercussions sur l'approche de la pauvreté⁷². Celle-ci ne correspond pas à l'idée développée par les

⁶⁸ Bloy Léon, *Pauvreté n'est pas vice. Exégèse des lieux communs*, Gallimard, Paris, 2001, p.143

⁶⁹ Kankwenda Mbaya et autres, *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, op.cit, p.70

⁷⁰ La notion de développement humain est apparue à titre de parallélisme avec la notion de développement économique. Elle considère que le bien-être des humains ne se résume pas à l'économie et aux revenus. Le Rapport mondial sur le développement humain du PNUD est la publication annuelle la plus importante sur ce sujet. Parallèlement, cette notion qui cherche à inclure le « *bien-être* », et pour certains le « *bonheur* » s'appuie sur les articles 22 et suivants de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948. Voir http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9veloppement_humain.

⁷¹ La pauvreté humaine est intrinsèquement liée à la notion de développement humain, qui voit le jour au début des années quatre-vingt-dix, à la suite des travaux d'Amartya Sen. Le développement humain représente, selon les termes du PNUD, l'élargissement des possibilités et des choix offerts aux individus. Plus précisément, « les trois possibilités essentielles sont celles de vivre longtemps et en bonne santé, d'acquérir des connaissances et un savoir, et de pouvoir accéder aux ressources nécessaires pour vivre dans des conditions décentes ». C'est par rapport au développement humain que la pauvreté humaine est définie : « elle signifie la négation des opportunités et des perspectives fondamentales sur lesquelles repose tout développement humain, à savoir vivre une vie longue, saine, constructive, et jouir d'un niveau de vie décent, ainsi que de la liberté, de la dignité, du respect de soi-même et d'autrui », Rapport PNUD 1997 : 15-16.

⁷² Hofmann Elisabeth et Kamala Marius-Gnanou, *L'approche « genre » dans la lutte contre la pauvreté : l'exemple de la micro finance*, Colloque « Pauvreté et

opposants au caractère monétaire de la pauvreté (absence de revenus).

Pour l'approche centrée sur l'homme, si la croissance économique est bien reconnue comme un élément clé de la réduction de la pauvreté, elle n'en est pas moins une condition insuffisante⁷³. Le développement humain doit être considéré comme une fin dont la croissance économique n'est qu'un moyen. La notion de « pauvreté humaine » élaborée par le PNUD, s'appuie donc sur les acquis des définitions antérieures, plus particulièrement sur son analyse sur le concept de privation de capacités.

Cette forme particulière de pauvreté, comme l'est aussi en partie l'exclusion sociale, s'applique à des individus n'ayant pas la possibilité d'atteindre des niveaux minimums acceptables concernant leurs capacités fonctionnelles, qui peuvent aller du domaine matériel, disposer d'une alimentation convenable, être correctement vêtu et logé, à des critères sociaux plus complexes tels que la participation à la vie de la communauté et l'existence d'opportunités d'améliorer les conditions de vie. L'approche par les capacités concilie les approches relatives et absolues puisqu'un dénuement relatif peut conduire à une privation absolue sur le plan des capacités fonctionnelles élémentaires⁷⁴. Une approche comparative et historique des différents phénomènes et concepts à multiples facettes est toujours éclairante sur l'état de la pauvreté⁷⁵.

En d'autres termes, la pauvreté humaine revêt tant un caractère monétaire (insuffisance de revenu et de consommation), que des aspects liés à l'accessibilité aux besoins essentiels et à la pénurie de capacités. La pauvreté, par essence, est bien un phénomène complexe et multiforme⁷⁶.

En général, l'effort de conceptualisation du Programme des Nations Unies pour le Développement en faveur d'une appréhension globale de la pauvreté s'est progressivement affirmée

Développement Durable », 22-23 novembre 2001, organisé par la Chaire Unesco de Bordeaux 4, p.3

⁷³ Il ne faut pas croire que la croissance économique conduit systématiquement à la réduction de la pauvreté. En effet, les fruits ou retombées de cette croissance sont dans la plupart des pays et notamment du Tiers monde accaparés par les dirigeants et, du coup les populations n'y auront pas accès.

⁷⁴ Kankwenda Mbaya et autres, *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, op.cit, p.71

⁷⁵ Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1996, et aussi Bourdieu Pierre, *La misère du monde*, 1993

⁷⁶ Mbaya Kankwenda et autres, op.cit, p.71

et a débouché sur une définition consensuelle. Celle-ci se caractérise par « un état de dénuement ou de privation tant des besoins fondamentaux de l'existence nécessaire pour vivre une vie décente, saine, longue et constructive, que des opportunités et perspectives liées à la participation des individus à la vie active, socio-politique et culturelle de la société ». Sous ce rapport, le concept de pauvreté devient un concept transversal au carrefour de plusieurs disciplines.

Les aspects de définition de la pauvreté ne doivent pas occulter la nécessité d'examiner les causes nationales et internationales, dont la compréhension est indispensable à la redéfinition de politiques aptes à juguler ce fléau.

Les causes nationales de la pauvreté s'appréhendent à divers niveaux : elles sont d'ordre social, politique et économique. S'agissant des causes d'ordre social, il importe de signaler que dans les pays développés, l'accent est particulièrement mis sur le volet éducatif de manière à permettre aux citoyens de participer aux débats politiques et, du coup, d'orienter dans un sens ou dans un autre les principales politiques, et notamment celle qui concerne la lutte contre la pauvreté. Par contre, les pays en voie de développement constituent ceux où le taux de l'analphabétisme atteint des chiffres record qui compromettent considérablement la possibilité pour les citoyens profanes de participer au processus décisionnel.

Par ailleurs, l'absence de formation conduit au manque d'information. Ce qui amène à considérer que ces handicaps sociaux que sont l'analphabétisme et l'absence de formation constatés dans la plupart des pays en voie de développement et notamment ceux de l'Afrique subsaharienne, constituent assurément un facteur générateur de la pauvreté.

S'agissant du volet politique, la lutte contre la pauvreté et la corruption nécessitent dans ces pays une prise de conscience générale, une démocratie véritable, la transparence dans la gestion des affaires sociales, politiques et économiques, la justice pour tous, l'amélioration des conditions de vie des populations...

En outre, les crises politiques créent un climat de tension susceptible de dégénérer en conflits sanglants destructeurs, d'autant plus que, les investisseurs auront tendance à fuir les régions en proie à des guerres civiles comme en Côte d'Ivoire, et au Darfour (Soudan).

S'agissant enfin des causes d'ordre économique, il faut noter qu'elles sont multiples et variées. D'une part, il y a des causes liées à l'application des mauvaises politiques économiques dont la mise en œuvre du PAS constitue à bien des égards une illustration pertinente ; d'autre part, elles sont aussi liées à la fixation des prix des matières premières par les pays du Nord⁷⁷.

Toutefois, les causes ne sont pas que nationales. Elles sont aussi internationales. En effet, en mettant tous les pays au même niveau dans la compétition économique internationale, la mondialisation a créé une situation d'inégalité et de fragilité des économies des pays en voie de développement.

A ce titre, lors du sommet de la terre en septembre 2002 à Johannesburg, Hugo Chavez, président du Venezuela, déclarait : « la pauvreté est une conséquence des modèles de développement soutenu dans le monde entier par les puissants »⁷⁸.

Pourtant la mondialisation n'a pas eu les mêmes impacts pour l'ensemble des pays, et a même favorisé l'éclosion de certains comme des puissances émergentes (Chine, Brésil, Inde, etc.), ce qui peut brouiller ses effets sur l'aggravation de la pauvreté dans d'autres zones géographiques, notamment en Afrique subsaharienne⁷⁹.

L'Afrique subsaharienne, aussi appelée Afrique noire car elle est principalement peuplée de Noirs, est à mettre en opposition avec l'Afrique du Nord, limitée au sud par le Sahel. Formée de 48 pays (îles comprises), l'Afrique subsaharienne est la partie du continent la plus démunie, notamment en matière économique⁸⁰, et la plus mouvementée politiquement. Elle est aussi la partie du monde qui a été la plus durement touchée par la traite négrière qui l'a dépossédée de ses ressources humaines, et de la colonisation qui accéléré sa balkanisation et bouleversé durablement son organisation spatio-économique. Ces deux facteurs expliquent à eux seuls, le fait que le continent noir ait mis du temps à s'ouvrir au monde au moment des grandes révolutions industrielles et

⁷⁷ Par exemple le coton est produit au Burkina. Pourtant, le prix est fixé à Genève.

⁷⁸ Etienne Gilbert, *Le développement à contre courant*, Presses Fondation Sciences Politiques, Paris, 2003, p.80-81

⁷⁹ Cette partie de l'Afrique est comprise entre le Tropique du Cancer et le Tropique du Capricorne ; elle est située entre l'Afrique du Nord et l'Afrique du Sud.

⁸⁰ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008*, La Découverte, Paris, 2007

technologiques, son arrimage dans la modernité, le retard croissant pris pour son décollage économique et son regroupement comme force politique.

D'où la nécessité d'éviter l'écueil fondamental qui consiste à jeter le bébé avec l'eau du bain. En effet, avec la mondialisation, l'humanité a désormais conscience de l'interdépendance entre l'ensemble des aires géographiques, notamment par l'effet papillon des crises environnementales.

Ce qui aggrave la pauvreté, c'est l'esprit néolibéral qui l'irrigue et qui imprègne l'ensemble de ses règles. En effet, la force du capitalisme néolibéral, c'est sa capacité à se régénérer tout en maintenant les inégalités intactes. C'est la raison pour laquelle, il faut s'interroger sur les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté proposées par les IFI, celles-là mêmes qui avec leur PAS, ont littéralement conduit à la situation de crise, dans laquelle tous les pays d'Afrique subsaharienne sont plongés.

La rupture avec les PAS est proclamée dans la volonté de mettre l'accent sur la dimension humaine dans les nouvelles stratégies, d'impliquer la société civile et de promouvoir des politiques de lutte contre la pauvreté qui articulent tous les niveaux d'action. Mais est-ce suffisant pour parler de rupture ? La crise économique de 2008, qui a vu l'effondrement comme un château de cartes des emblèmes du capitalisme néolibéral (la banque AIG et le scandale de l'affaire Maddoff), a ouvert les yeux, même aux plus fervents défenseurs du libéralisme, sur les effets dévastateurs du tout libéralisme et du profit à tout va. Il ne faut surtout pas que les principes qui ont prévalu dans la lutte contre la pauvreté soient reconduits sous de nouvelles formes.

Notre réflexion consistera à démontrer d'une part, que les nouvelles politiques internationales, notamment celles qui ont été proposées par les IFI s'analysent plus en terme d'évolution que de révolution, que les innovations des IFI sont davantage conceptuelles que réelles. Concrètement, il s'agit de montrer que ces politiques d'inspiration néolibérale, plutôt que de sortir les pays d'Afrique subsaharienne des difficultés économiques et d'une pauvreté qui s'accroît inéluctablement, les enfoncent dans le marasme économique.

La lutte contre la pauvreté présente un intérêt à la fois politique et d'actualité : politique parce qu'il nous permettra de voir les contradictions flagrantes entre le discours politique, en